

DESENVOLVIMENTO DE COMUNIDADE NO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO: NOTAS PARA UMA CRÍTICA DAS TEORIAS SOCIOLÓGICAS DO PLANEJAMENTO *

*Henrique Rattner ***

1. INTRODUÇÃO

Diante dos graves e complexos problemas provocados pelo crescimento ininterrupto e desordenado dos centros urbanos e metropolitanos, os cientistas sociais enfrentam um sério dilema: por um lado, sofrem a pressão das autoridades e da opinião pública, no sentido de proporem planos e diretrizes de ação, visando atenuar a situação calamitosa das cidades e de suas populações. Por outro, todavia, sentem-se inclinados a manter uma atitude "científica", livre de juízos de valores e acima das lutas políticas.

No contexto da vida urbana na sociedade de classes, qualquer plano viário, projeto de construção habitacional ou programa de desenvolvimento comunitário torna-se instrumento de intervenção de mudança dirigida nas relações entre os diversos grupos e forças de pressão, que compõem a trama da sociedade urbana. Como herança do positivismo, acostumamo-nos a atribuir ao conceito "mudança" a conotação de melhoria, progresso, o que pressupõe uma série de parâmetros estabelecidos, metas e diretrizes em função de objetivos e valores dos indivíduos ou grupos envolvidos por esses processos de mudança social dirigida.

Ao perguntarmos aos tecnocratas e planejadores, todavia, em função de que *interesses* e a partir de que *modelo* ou *teoria* da sociedade são elaborados planos e projetos e tomadas decisões a eles per-

* Publicado na Revista de Administração de Empresas 16(3): 15-26, maio/junho 1976, Rio de Janeiro. Esta transcrição foi autorizada pelo autor.

** Professor do Departamento de Fundamentos Sociais e Jurídicos da Administração, da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas.

tinentes, as respostas, geralmente, são bem significativas: o *interesse público* ou as necessidades coletivas, à primeira pergunta, enquanto a segunda será eventualmente descartada com a explicação de que os planos e projetos, por estarem baseados e elaborados a partir do conhecimento científico, e implantados de acordo com a racionalidade tecnológica, escapariam do subjetivismo e de juízos de valor inerentes às teorias sociológicas. As atividades técnicas de planejamento e de execução dos projetos, por sua racionalidade "científica" intrínseca, prescindiriam de uma teoria ou de um modelo de análise e explicação da realidade social.

Este trabalho pretende examinar criticamente o "interesse público" alegado como valor e parâmetro do planejamento e, concomitantemente, analisar alguns dos modelos teóricos sociológicos que fundamentam e orientam a atuação dos planejadores e dos técnicos nos diferentes setores da administração urbana.

A relevância de tal abordagem, numa época em que os cientistas sociais se tornam cada vez mais receptivos a demandas por pesquisas aplicadas e ansiosos por trabalhar com problemas que sejam de implicações práticas imediatas, é mais do que evidente: se, por um lado, princípios científicos solidamente estabelecidos são considerados condição necessária, porém não suficiente, para uma ação inteligente e eficaz do poder público, por outro, é necessário examinar os pressupostos teóricos declarados ou subjacentes desse conhecimento científico. A alegação de sua neutralidade e isenção de valores subjetivos ou políticos não é facilmente sustentada à luz de uma análise crítica das motivações e efeitos da interação social, da qual a atividade científico-técnica representa apenas um de seus variados aspectos. Na vida social, no caldeirão de idéias, aspirações e interesses individuais e grupais, simplesmente inexistem objetivos neutros, livres de juízos de valor e "apolíticos". Ao contrário, a seleção dos problemas a serem atacados e resolvidos pela ação do poder público, bem como os próprios conceitos pelos quais definimos o problema e o inserimos em determinada realidade — objeto dos planos e programas de ação — são todos carregados de valores e, portanto, abertos ao subjetivismo e à "irracionalidade" das ideologias.

O procedimento metodológico a ser adotado neste ensaio procurará firmar uma posição crítica, e não normativa; levantar dúvidas e examinar a coerência dos modelos e abordagens propostos em vez de formular diretrizes e apontar "soluções" para os problemas sociais das grandes áreas e aglomerações urbanas.

2. ALCANCE E LIMITAÇÕES DOS MODELOS CIENTÍFICOS E DE SUA APLICAÇÃO AOS PROBLEMAS URBANOS

Os paradigmas de análise e explicação científicas são tradicionalmente derivados da física e das outras ciências naturais, as quais, dados os seus métodos e técnicas exatos e rigorosos, permitem quantificar, prever e, portanto, controlar o desenrolar dos fenômenos objetos da pesquisa científica.

Baseadas na observação, quantificação, experimentação e explicação por modelos causais lineares, as ciências naturais permitiriam apreender "racionalmente" os fenômenos de nosso mundo e, assim, controlá-lo e orientá-lo de acordo com o interesse público.

No mesmo sentido, as ciências sociais estão sendo pressionadas para funcionar no mundo sócio-político: tornar-se instrumentos de controle "racional e neutro", para a manipulação da vida social. Do ponto de vista dos tecnocratas, não se justificaria uma distinção qualitativa entre ciências naturais e humanas. A falta de rigor e de fidedignidade destas é apenas questão de tempo, de amadurecimento, de mais pesquisas empíricas, que devem levar à formulação de "leis" e modelos teóricos cada vez mais precisos e seguros.

Entretanto, a observação mais amadorista da evolução e da problemática das grandes aglomerações metropolitanas revelará o fracasso das medidas e "soluções" propostas pelo poder público, profundamente mergulhado nas crises habitacional, de transportes, de saneamento básico e de segurança pública, para mencionar apenas algumas. Os fracassos, raramente admitidos, mesmo quando constatados mediante processos de avaliação apropriados, são atribuídos, ora à falta de organização e de apoio, ora à escassez de recursos humanos e financeiros. Contudo, é no próprio método de atuação e seus modelos teóricos explícitos ou implícitos que devem ser procuradas as razões da pouca eficácia da intervenção do poder público. O tratamento superficial, ao nível dos sintomas dos problemas e da não localização de suas raízes, próprio de um modelo causal linear e determinista, deve ser considerado responsável por boa parte dos desacertos e malogros na área de planejamento urbano e regional. Por outro lado, mesmo os modelos de explicação e intervenção mais complexos e sofisticados não têm produzido resultados satisfatórios, por estarem referidos a teorias sociológicas inadequadas e distantes da realidade social, econômica e política dos países em desenvolvimento. Portanto, à prática do planejamento e da administração eficiente das áreas metropolitanas, devem preceder indagações teóricas sobre a natureza dos processos

de desenvolvimento e de mudança social, dos quais a "urbanização" representa apenas um aspecto, embora fundamental.

E à luz das definições básicas desses conceitos e sua inter-relação é que se podem aferir as funções e o alcance de técnicas de intervenção e de mudança dirigida, tais como o planejamento e o "desenvolvimento de comunidade".

3. CONSIDERAÇÕES SOBRE AS TEORIAS DE MUDANÇA SOCIAL

Apesar da nossa experiência diária de um mundo imprevisível e, portanto, "irracional", constitui um quase *a priori* a crença em padrões mais ou menos fixos e invariáveis da evolução, que permitiriam prever e controlar as relações e interações dos indivíduos e dos grupos sociais. Contudo, entre os extremos de um determinismo total do tipo religioso, em que tudo é previsto e dirigido por uma vontade divina, e o "voluntarismo" absoluto, em que o todo social seria causado e determinado pelas intenções e aspirações dos indivíduos, há uma gama enorme de diferentes teorias e doutrinas sociológicas. O que parece ser característica comum a todas elas é a dificuldade de conceitualizar e definir, de forma abrangente, o social como um todo e, assim, de descrever a mudança social de um modo sinótico, claro e convincente.

Mais uma vez, a origem dessa dificuldade fundamental parece residir nas definições ambíguas e contraditórias da própria estrutura, da interação e suas motivações sociais, o que reflete, em última análise, objetivos, valores e posições ideológicas diferentes. Negar o caráter socialmente condicionado do próprio sistema conceitual, ou sua conotação mais ou menos explicitamente ideológica, dificulta o estudo da mudança social.

Desde suas origens, os grandes mestres e teóricos da sociologia se distinguiam pela pretensão de possuir um esquema ou modelo de explicação sociológica — em termos "científicos" isto significaria isolar e descrever as condições responsáveis pela ocorrência de fenômenos sociais — buscando formulá-lo em um quadro de referência teórico *permanente*, a partir do qual seria possível analisar, compreender e prever as mudanças no sistema social.

A dificuldade encontrada pelos sociólogos do século XIX, bem como pelos autores subseqüentes, é que atrás do conceito "sistema social" existem diferentes níveis de vida em sociedade ou diferentes subsistemas sociais, desde a pequena comunidade rural até o sistema englobado pelo mercado mundial, para os quais nenhuma teoria global pode ser aplicada satisfatoriamente.

De fato, a maioria das teorias de mudança social são formuladas em níveis de abstração tão elevados que aparentemente pouca relevância têm para a realidade empírica, enquanto os modelos empiristas, tão do agrado da sociologia norte-americana, se perdem na análise de aspectos isolados, de maneira mais descritiva que analítica.

Um exemplo de um modelo explicativo da mudança social em alto nível de abstração é a formulação marxista sobre o papel das "forças produtivas". Estas tenderiam a crescer e desenvolver-se, dentro da dinâmica do sistema capitalista, em contraposição às relações de produção, cujas formas de propriedades se constituem em obstáculo ao crescimento econômico. As contradições cresceriam até o ponto em que, dialeticamente, a quantidade transformando-se em qualidade, seria rompido o precário equilíbrio, e a reorganização da superestrutura e das relações de produção permitiria também a expansão econômica e o pleno desenvolvimento da sociedade. Contudo, o modelo, por mais brilhante que possa parecer ao nível teórico e abstrato, seria de pouca utilidade para uma orientação prática, ou seja, para uma previsão, com certo grau de confiabilidade, de uma mudança social iminente. Se a tentativa de alterar as superestruturas ou as relações de poder de acordo com o nível das forças produtivas for mal sucedida, sempre se poderá alegar *a posteriori* que estas não estavam suficientemente desenvolvidas para assegurar as mudanças qualitativas do sistema social global. Ao contrário, no caso de uma revolução ou de um golpe de Estado bem sucedido, sempre se poderá afirmar *a posteriori* que as contradições entre forças produtivas e relações de produção eram suficientemente acirradas para levar ao rompimento das estruturas sociais.

Acontece, todavia, que, contrariamente às expectativas da doutrina que prevê e prescreve as mudanças primeiramente nos países em que o desenvolvimento e, portanto, as contradições capitalistas teriam alcançado seu nível mais alto, estas se processaram nos países que constituíram os elos mais fracos do sistema capitalista mundial — a Rússia czarista, os países da Europa Oriental, China, Cuba, etc.

Para fins didáticos, pode-se dividir o esforço de teorização sobre a mudança social em três categorias, com métodos e perspectivas bem distintos:

1. O primeiro grupo, no qual poderíamos incluir todos os grandes filósofos sociais e sociológicos (Comte, Spencer, Marx, Durkheim e Weber), poderia ser caracterizado como "evolucionista", propondo seus protagonistas grandes esquemas universais, cujas diferentes fases deveriam ser percorridas por todas as sociedades. A previsão das etapas

a serem vencidas leva de forma explícita ou implícita à prescrição, baseada na visão de que as formações sociais que ainda não alcançaram certa configuração seriam "subdesenvolvidas" e, portanto, deveriam sujeitar-se à difusão cultural e à influência política dos centros mais "avançados", o que abre um vasto campo para a intervenção e manipulação das populações "atrasadas".

2. Uma segunda tendência no estudo da mudança social encontramos no empirismo sociológico norte-americano, que procura descrever e analisar os fenômenos sociais de uma forma não-especulativa, resultando seus trabalhos em relatos, com estilo de crônica jornalística, sem o *insight* teórico e, portanto, de pouca relevância para uma política de mudança social dirigida.

3. Entre as duas tendências extremas, encontrar-se-iam as teorias sociológicas "intermediárias", assim caracterizadas por Merton. Estas transcendem a simples descrição dos fatos e fenômenos sociais e são bastante abstratas para tratar dos problemas de estrutura e de comportamento social, permitindo a formulação de hipóteses empiricamente verificáveis.

Nas três orientações encontramos, como preocupação comum, a busca de um fator "crucial" da mudança social, o que as caracteriza como "deterministas", embora nos ofereçam uma gama das mais variadas teorias ou modelos, em que ora a tecnologia, a organização do espaço, o tipo de interação social, ora determinados traços psicológicos assumem o papel de fator determinante da mudança social. A presença ou ausência em maior ou menor grau desses fatores "causais" permitiriam prever e, portanto, controlar a evolução das respectivas sociedades. Na insistência em detectar e isolar a "causa" da mudança social está subjacente o valor atribuído pela civilização ocidental à mudança como equivalente de progresso ou "desenvolvimento". A idéia do progresso como manifestação de um processo de transformações quantitativas e qualitativas foi emprestada pelos filósofos sociais do século XIX ao darwinismo, cujos postulados de seleção e de sobrevivência dos mais aptos através de uma luta constante se adaptavam perfeitamente ao espírito e à ética da economia capitalista em plena fase de expansão.

A crença em "leis" da evolução social que possam ser descobertas, enunciadas e utilizadas para dominar e prever os acontecimentos constituiu-se numa poderosa legitimação, tanto para a exploração econômica interna quanto para a conquista e espoliação dos povos colonizados. Porque se a evolução era linear e por etapas, cujo paradigma se encontrava entre as nações mais desenvolvidas do ponto de vista

capitalista, então as outras teriam de seguir o caminho prescrito, tentando vencer os obstáculos, sempre sob a benévola liderança e proteção das sociedades mais avançadas.

Note-se que o mesmo raciocínio, a partir da premissa de a história da humanidade ser una e homogênea, pode ser aplicado e, de fato, foi usado e abusado também pela nação-líder do bloco oriental, cujo regime burocrático-policia se erigiu em paradigma da fase "socialista" da história, reprimindo com violência e terror os anseios para um caminho "próprio" de seus satélites.

Da mesma forma com que o império britânico justificava suas conquistas no século passado, pelo "fardo do homem branco", pela sua "missão civilizatória" do mundo subdesenvolvido, assim os burocratas e homens do "aparelho" soviético legitimam sua interferência nos outros países, pela sua condição de nação-líder do "socialismo".

4. FUNCIONALISMO E TEORIA DE SISTEMAS COMO INSTRUMENTOS DE ANÁLISE SOCIOLÓGICA

Tal como o evolucionismo está sendo encarado como princípio fundamental da vida, também a visão do mundo como um "sistema" ordenado regulado está firmemente implantada em nossa mente. Para compreender melhor os conceitos empregados na teoria e na análise de sistemas com relação à mudança social e ao planejamento, é preciso examinar as premissas básicas do "funcionalismo".

Sua aplicação como teoria ou modelo de explicação nas ciências sociais tem raízes numa analogia entre a vida orgânica e a social; tal como a análise de um organismo biológico, também o funcionalismo sociológico é "holístico", ou seja, considera todas as partes e aspectos do sistema social como interligados e conexos, sendo a natureza e características de cada elemento determinadas e explicáveis por referência ao conjunto. Preocupando-se, essencialmente, com as relações e a interdependência das partes do sistema social, o funcionalismo visa explicar os fenômenos sociais sob o ângulo de sua "função" ou contribuição para a existência e sobrevivência do conjunto. Diferentemente do modelo analítico causal, o funcionalismo pressupõe os princípios da interação e interdependência como processos sociais básicos, afastando-se assim do modelo causal-linear clássico das ciências exatas.

Em suas grandes linhas, o funcionalismo parte de uma visão evolucionista, considerando a transição do físico-orgânico-humano como um contínuo de caráter universal, enquanto a história representaria as fases de ajustamento ou de adaptação "funcional" da espécie humana

ao seu meio-ambiente. Em determinado momento desse processo, surge a estratificação social, conseqüência da divisão social do trabalho, a qual, gerando a necessidade de funções políticas, resulta na formação da burocracia, expressão máxima da ordem social.

Visto sob este prisma, o funcionalismo se apresenta como uma teoria sociológica conservadora, preocupado com a manutenção do equilíbrio social, de acordo com as "leis" inerentes ao sistema.

Não é aqui o lugar para entrar na análise das contribuições distintas feitas por autores como Durkheim — que distingue entre "função" e "causa" —, Malinowski — princípio da satisfação de necessidades primárias e secundárias —, Merton — que chamou a atenção para as funções manifestas e latentes e, sobretudo, para as disfunções perceptíveis nos sistemas —, Kingsley, Davis, Radcliffe-Brown e muitos outros.

O exemplo talvez mais perfeito do caráter ideológico e conservador do funcionalismo e de qualquer teoria "científica" sistêmica encontra-lo em T. Parsons.

Em seu "sistema social" por analogia ao orgânico, existe, como pressuposto, uma ordem natural, regida por "leis" que tornam o funcionamento e mesmo, inclusive, as mudanças sociais previsíveis e controláveis.

Sem querer negar o valor "heurístico" do modelo funcionalista, somos levados a indagar: estamos diante de uma descrição indiscutível e real do mundo social ou estaríamos apenas lançando mão de um parâmetro artificial e deliberado, cuja validade e utilidade não podem ser admitidas *a priori*?

Ademais, sistemas sociais não têm necessidades, objetivos, requisitos ou motivações, mas os indivíduos e os grupos sociais os têm! Não podemos, tampouco, observar a "estrutura" social, e ao observarmos o seu "funcionamento" verificamos que nem todas as ações e atividades de seus membros são orientadas para a manutenção e sobrevivência do conjunto! No fundo, o funcionalismo como teoria "científica", embora pretenda ser política e ideologicamente neutra, não passa de uma justificação do *status quo*, como tal, perfeitamente aceitável tanto pelo regime capitalista quanto pelo "socialista".

Como instrumento de análise, supervaloriza o equilíbrio, a unidade e o consenso entre os elementos do conjunto — as classes sociais —, o que o torna incapaz de explicar o porquê das mudanças no sistema social.

Negligenciando os aspectos mais sérios e profundos das transformações sociais, o funcionalismo como doutrina convém aos detentores do poder, àqueles que definem "como o sistema deve ser" e quais as mudanças desejáveis e permitidas.

Também na teoria geral de sistemas encontramos características análogas àquelas verificadas no funcionalismo: à visão "gestáltica" (VON BERTALANFFY) e à abordagem "holística" de um conjunto composto por partes inter-relacionadas, podemos acrescentar o isomorfismo, ou seja, as similaridades estruturais, responsáveis pela sujeição de todos os sistemas aos mesmos padrões e leis de organização (J. W. FORRESTER), e a tendência ao mesmo estado final. A manutenção do equilíbrio do sistema seria assegurada mediante mecanismos de retroalimentação e de auto-regulagem, os quais controlariam as funções das partes e evitariam, assim, a destruição do conjunto.

Novamente, poder-se-ia perguntar: os sistemas têm existência real ou se trata de um expediente heurístico? Empiricamente, parece duvidosa a demonstração da existência de um sistema ou mesmo de suas características já assinaladas. Se é possível verificar-se a ocorrência de certas relações, mais ou menos regulares, de elementos contidos num conjunto, isto não implica a existência de leis sistêmicas gerais e uniformes.

Surgida como reação ao empirismo exagerado e ao determinismo causal, a teoria de sistemas oferece aparentemente uma visão prática e objetiva da realidade, para quem procura atuar dentro da estabilidade e através da manutenção dos padrões de operacionalidade do conjunto.

A aceitação do modelo foi facilitada pela adesão entusiasta dos tecnocratas que encontraram na descrição empírica minuciosa das partes do sistema um substituto para o baixo grau de confiabilidade no acerto das predições quanto à evolução global do mesmo. Por outro lado, a burocracia estatal, cada vez mais poderosa, necessita de uma "teoria" para fundamentar e aprovar uma gama crescente de intervenções e atividades na vida econômica, sócio-política e cultural. Essa teoria legitimadora deve abstrair-se de valores e estar acima dos conflitos de interesses e pressões grupais; enfim, deve cobrir-se com o manto da neutralidade e racionalidade "científica" a fim de escapar do crivo da avaliação pelos critérios de custo/oportunidade e de custo social.

Dando ênfase, ainda com maior rigor do que ao funcionalismo, "à necessidade daquilo que é", o sucesso da teoria de sistemas como base e instrumento do planejamento estava plenamente assegurado.

Nas ciências sociais — economia, sociologia, política e psicologia — a teoria dos sistemas teve acolhida rápida e fácil. Mostrava-se útil e até certo ponto eficaz na definição e no tratamento de problemas da produção, da organização do espaço, da política monetária, etc. Seus maiores sucessos, todavia, o modelo e a análise sistêmicos, foram obtidos através da pesquisa operacional, durante a guerra, na programação e execução de ações bélicas. Dispondo do controle praticamente total dos recursos, manipulando o número de variáveis limitado e tendo os objetivos claramente definidos, a análise sistêmica tornou-se um instrumento terrivelmente eficaz nas mãos dos estados-maiores das Forças Armadas.

As condições operacionais de análise sistêmica são bem mais complexas ao nível da vida sócio-política, em que se lida com conceitos e símbolos abstratos e intangíveis, o que torna difícil e até inexecutável a passagem de modelos mecanicistas para o planejamento e o controle do comportamento social. Este, por sua variedade e complexidade, simplesmente não pode ser reduzido a uma “dimensão” da racionalidade sistêmica “científica” ou, em outras palavras, a sociedade não pode ser administrada de acordo com os padrões e normas de quaisquer projetos técnicos ou econômicos.

Diante das dificuldades em explicar os fenômenos da vida social mediante a análise sistêmica, seus protagonistas recorrem à caracterização da sociedade como sistema “aberto”, capaz de dar conta da dinâmica e das mudanças, evitando ao mesmo tempo a entropia e decadência do sistema. Em alguns “modelos de desenvolvimento” apresentados pelos economistas, pressupõe-se mudança constante, crescimento, expansão e/ou decadência do sistema e de suas partes componentes. Contudo, quanto mais mudanças sociais são integradas no modelo, mais este se afasta das premissas básicas de equilíbrio, conjunto fechado, auto-regulado e retroalimentado, que o caracterizam e diferenciam de outras abordagens.

Despojada de seus mitos, a análise de sistemas revela-se como mais uma técnica burocrática para solucionar problemas, inclusive os de ordem social e política, tornando-se assim uma forma de controle sócio-político mais ou menos velado. Ao aceitar a análise de sistemas como método fundamental no trato de problemas sociais, estes sofrem uma redefinição a fim de serem submetidos a equações técnico-matemáticas, cuja eficácia é extremamente limitada quando aplicadas aos fenômenos sociais, produzindo, na melhor das hipóteses, mais descrições do que explicações válidas e operacionais.

Quanto mais se adota o tratamento “técnico-científico” da causa pública, mais acentuada se torna a pressão dos tecnocratas no sentido

de eliminar a discussão política e a confrontação pública de valores e objetivos sociais. Mas é no emprego da análise de sistemas na futurologia que se revela de forma clara e insofismável sua característica de instrumento de dominação. Combinando a abordagem sistêmica com as técnicas de extrapolação e projeção, as previsões e diretrizes dos "cientistas" se transformam em *self-fulfilling prophecies* sacralizadas pela "neutralidade e racionalidade" da ciência.

Mas foi no campo do planejamento urbano, regional e nacional, que o teoria dos sistemas teve seu sucesso mais marcante, como "metodologia" predileta na análise e solução dos problemas enfrentados pelo poder público. Sua abordagem técnica, baseada em premissas e conclusões derivadas de outras áreas de conhecimento, parecia qualificá-la como instrumento poderoso e eficaz no equacionamento dos problemas da grande aglomeração urbana, tais como habitação, transportes, abastecimento, segurança pública, etc. Operando com base numa teoria da cidade como um sistema composto por uma série de subsistemas e empregando técnicas quantitativas e modelos de simulação, a abordagem sistêmica tornou-se rapidamente a metodologia mais importante nos programas de formação e treinamento dos planejadores. Confrontada com os métodos usados anteriormente, uma mistura improvisada de teoria psicológica aplicada, de sofisticação política e de práticas econômicas elementares, a análise de sistemas parece atender, da melhor e mais completa forma, aos requisitos de rigor científico, de racionalidade e de neutralidade política. Entretanto, uma análise mais crítica da teoria e da prática sistêmicas revela claramente a presença de juízos de valor no desenho e na formulação dos "sistemas", não se processando a seleção dos valores por critérios "científicos", apesar de toda a retórica sobre a "eficiência". Em consequência, os objetivos dos sistemas são derivados dos interesses de autoridades específicas que, geralmente, desconhecem ou não consideram a natureza problemática da satisfação subjetiva e seu condicionamento social.

A quantificação de variáveis e a simulação de situações sócio-políticas reais em laboratórios parecem de eficácia limitada ao planejamento social, sem querer negar completamente o valor heurístico da análise sistêmica. Porém, deve ficar claro que esta não reproduz, de maneira alguma, uma qualidade ou característica fundamental da vida e, sim, representa um instrumento, uma técnica que, por analogia, transfere parâmetros e modelos de uma estrutura inorgânica e não-humana para os aspectos e problemas sociais, com reforço de uma filosofia "funcionalista" subjacente.

Em resumo, a abordagem sistêmica destaca-se e é preferida, mais do que por suas funções cognitivas, pelo prestígio e poder que confere aos planejadores e tecnocratas.

Em oposição aos outros métodos usados no planejamento, considerados intuitivos e pouco exatos, a análise sistêmica dá ênfase à quantificação e à manipulação de dados por meio de modelos matemáticos, o que permitiria maior grau de previsão e predição. Uma das consequências inelutáveis desse enfoque, atribuindo a responsabilidade das decisões àqueles que são detentores exclusivos do *know-how* técnico-científico, é a concentração do controle sobre decisões e aplicações de recursos nas mãos dos tecnocratas, cuja atuação tende a ofuscar os problemas sociais reais, usando o jargão da *expertise* técnica.

A rigor, o prestígio da teoria de sistemas entre os planejadores e tecnocratas não pode ser atribuído a seus aspectos humanísticos ou a seu valor como modelo teórico. Ao contrário, sua atração reside nas características técnicas e seus aspectos políticos conservadores, que abstraem ou negam simplesmente o significado do conflito como processo fundamental da vida social.

Não se pode negar que o grau de integração social varia de um sistema para outro e que as sociedades primitivas são mais integradas e mudam menos rapidamente do que as mais complexas.

Mas, a partir do pressuposto de que consenso e integração fossem conceitos sinônimos, ou, pelo menos, empiricamente relacionados e, assim, também coerção e conflito, foram elaborados dois modelos distintos e antagônicos da sociedade. O modelo de "consenso" atribui aos sistemas sociais as características de coesão, solidariedade, reciprocidade, cooperação, estabilidade e persistência, enquanto o de "conflito" lhes atribui as características de hostilidade, coerção, má integração e mudança. O primeiro dá ênfase à significação das normas sociais e da legitimidade, enquanto o segundo indica a importância dos interesses e do poder.

Críticos das teorias dualistas¹ apontam que certas características dos dois modelos não são mutuamente exclusivas; consenso não significa necessariamente oposição à mudança, e o uso do poder coercitivo pode inibir ou retardar o processo de mudança.

A associação entre as diversas características dos respectivos modelos pode ser atribuída mais às inclinações ideológicas do que às observações empíricas "objetivas" dos cientistas sociais. Os sociólogos do século XIX estavam muito preocupados com o conflito e seu papel nas transformações sociais, enquanto a maioria dos sociólogos do século XX trataram preferencialmente da coesão e persistência dos sistemas sociais, negligenciando tanto o conflito quanto a mudança.

1 COHEN, P. S. *Teoria social moderna*, Rio, Zahar, 1970.

Por maior que seja a coerência interna de cada um dos modelos descritos, sua operacionalidade, ou seja, seu poder de análise e explicação de processos sociais reais, é limitado, conforme tentaremos demonstrar em seguida.

5. URBANIZAÇÃO COMO PROCESSO DE MUDANÇA SOCIAL

A natureza e o crescimento das cidades ocupam um espaço importante nos debates sobre mudança social. Na maioria dos trabalhos sobre urbanização² é destacada a tendência à concentração da produção e dos serviços em cidades-primatas ou metrópoles, no decorrer do processo de crescimento econômico. O crescimento mais do que vegetativo das cidades é considerado vantajoso, por possibilitar a realização de economias de escala e o oferecimento de toda uma gama de serviços técnicos, sociais e culturais que seria difícil, se não impossível, encontrar nas aglomerações urbanas menores do interior do país.

Sendo considerado, portanto, como um processo natural e inevitável, pouca atenção é dispensada às disfunções das grandes aglomerações metropolitanas e aos problemas decorrentes dos desequilíbrios regionais e sociais, tais como o subemprego e a marginalização de amplas camadas da população "urbanizada".

As críticas e objeções a essa política de urbanização são minimizadas ou afastadas com a invocação economicista de que não se pode dividir o bolo antes de ser feito — portanto, crescer e multiplicar é a palavra de ordem. As disfunções serão corrigidas no decorrer do próprio processo e aqueles que arcam com o ônus do crescimento caótico serão posteriormente recompensados.

Não pretendemos discutir aqui os limites humanos dos sacrifícios exigidos e os prazos da compensação. Verdade é que, nos períodos de expansão econômica, os sacrifícios são exigidos em nome da aceleração do processo (fazer o bolo crescer mais rapidamente), enquanto nos momentos dramáticos de recessão econômica faltarão os recursos para atender às necessidades das camadas da população menos privilegiadas.

Essa visão evolucionista da urbanização, cujos parâmetros foram calcados nos modelos norte-americano e europeu das cidades, é irrelevante e até prejudicial à compreensão da situação dos países em desenvolvimento, porque transfere uma problemática vivida em época, lugares e condições históricas diferentes, para as circunstâncias especí-

2 RATTNER, H. *Industrialização e concentração econômica em São Paulo*. Rio de Janeiro, FGV, 1972; e "Custos sociais das áreas metropolitanas", *Revista de Administração de Empresas*, v. 16, nº 1, jan./fev. 1976.

ficas e inéditas das cidades nos países em desenvolvimento. Ignorando a unicidade cultural e apoiando-se em paradigma ultrapassado, segundo o qual "o país mais adiantado mostra o caminho ao atrasado", a visão evolucionista da urbanização é falha porque localiza os problemas em sociedades específicas, em vez de considerar a rede de relações e interações de cidades, regiões e nações com potencial econômico e poderio militar diferentes.

Tanto a perspectiva teórica européia, que pesquisa e analisa o processo de urbanização a partir de suas origens históricas, na cidade medieval e pré-industrial,³ quanto a norte-americana, que se concentra no estudo das modificações espaciais nas cidades industriais do século XX, são pouco adequadas para a compreensão da dinâmica das "metrópoles incompletas"⁴, semi-industrializadas e caracterizadas por subemprego e marginalidade de grandes contingentes populacionais, nos países em desenvolvimento.

Confirmando a permeação dos próprios conceitos por valores, as definições do processo de urbanização são formuladas ora em termos demográficos — número e densidade de habitantes em determinada área — ou por modelos geográfico-espaciais, ora por modelos econômicos que, na melhor das hipóteses, conduzem à coleta de dados e indicadores para fins administrativos.

Durante o maior período na história do planejamento urbano moderno, prevaleceu a crença de que a organização física do espaço teria efeito direto sobre o comportamento humano, o que conferiu aos arquitetos uma posição privilegiada nos órgãos de planejamento, que começa a ser disputada pelos arautos do determinismo econômico. Contudo, a influência da abordagem físico-espacial continua a permear a teoria e a prática do planejamento urbano, como, por exemplo, no caso de "desenvolvimento de comunidade", em que os técnicos acreditam que bastaria delimitar por critérios geográficos o espaço, para se obter a "comunidade".

Para compreender melhor o significado da cidade, ou melhor, da vida urbana e dos tipos específicos de interação social que ela gera, vejamos o que a teoria sociológica nos apresenta a este respeito.

As teorias sociológicas da urbanização enquadram-na, geralmente, num dos grandes modelos dualistas, elaborados e aplicados pela sociologia do desenvolvimento. Assim, dicotomias como rural-urba-

3 SIOEBERG, G. *The pre-industrial city*. Free Press, New York, 1961.

4 SANTOS, Milton. *City and space organization: incomplete metropolises in Latin America*. SPURS, MIT, 1971, mimeogr.

no, tradicional-moderno, sagrado-secular, etc., estão presentes na caracterização da urbanização, desde Spencer e Durkheim até Weber e Parsons.⁵ Da mesma forma, porém, com que o dualismo é encarado pela sociologia do desenvolvimento, ou seja, duas posições polares e antagônicas de um processo evolucionista, assim também na sociologia urbana está subjacente uma visão sistêmica e descritiva, que não chega a explicar tendências e problemas da sociedade urbana.

Por mais minuciosa que seja a descrição das características opostas dos respectivos modelos ou pólos, nenhuma chega a explicar as causas e a dinâmica da concentração metropolitana, os custos sociais crescentes, apesar das economias de escala e, finalmente, as causas das tensões e conflitos que ameaçam desintegrar as sociedades urbanas.

Mas, adotando os modelos polarizados do desenvolvimento e aplicando-os ao estudo da urbanização, a partir da premissa de que o estabelecimento de um contínuo rural-urbano permitiria prever as tendências e a intensidade da mudança social, o dualismo assume características operacionais e instrumentais do planejamento convencional, pois permite prescrever "o que deve ser".

6. TEORIA E PRÁTICA NO TRATAMENTO DE PROBLEMAS URBANOS

Com o agravamento dos problemas que afligem as grandes aglomerações urbanas devido, em parte, ao crescimento populacional nas últimas décadas, foram feitas diversas tentativas para aliviar as pressões e remediar os piores efeitos da expansão desordenadas das cidades.

Entre as técnicas mais apregoadas e aplicadas ultimamente, encontramos o "desenvolvimento de comunidade". A característica distintiva dos programas de desenvolvimento de comunidade estaria em sua ênfase na "auto-ajuda", estimulando os moradores dos distritos e bairros a participarem ativamente de empreendimentos coletivos, que visam introduzir melhorias tanto no meio ambiente físico quanto nos serviços de saúde, educação, lazer, etc.

Novamente, parece fundamental firmar uma visão teórica da problemática social, antes de se lançar em ações e programas que, embora de elevado custo monetário, são de pouca eficácia para atender às necessidades elementares das populações urbanas menos afortunadas.

A problemática das populações empilhadas nas áreas metropolitanas, como toda e qualquer problemática social, pode ser encarada sob duas perspectivas fundamentalmente diferentes: a de "consenso",

⁵ RATTNER, H. *Planejamento urbano e regional*. São Paulo, Editora Nacional, 1974, p. 18-20.

segundo a qual todos os processos tenderiam para um equilíbrio harmonioso e natural, e a de "conflito", aberta e atenta às condições e divergências de interesse, como dinâmica da vida social. A primeira visão, sem dúvida ingênua e conformista, leva à auto-restrição e submissão, enquanto a segunda tende a gerar reivindicações e lutas políticas.

Cada teoria sociológica nos apresenta de forma explícita ou implícita a sua visão do homem como sujeito e objeto da dinâmica social, permitindo, assim, a avaliação de sua utilidade e conveniência como base para o planejamento. Em outras palavras, cada teoria pode ser avaliada pelo grau de liberdade que confere ao homem, como agente social consciente e transformador de suas condições de existência.

As categorias de tipo ideal, que vão desde a ciência positivista, via funcionalismo e estruturalismo, até o humanismo, podem ser avaliadas e escolhidas pelos técnicos e administradores, no planejamento e nas atividades de desenvolvimento da comunidade.

O positivismo sociológico, calcado num determinismo científico, procura formular princípios e hipóteses quantificáveis e empiricamente verificáveis que possam levar à predicação e ao controle do porvir. Assim, por exemplo, explicando o comportamento humano a partir de disposições inatas, passa a conjecturar sobre a estrutura social (as relações sociais) à base da observação do comportamento assim definido para chegar à conclusão sobre a necessidade de controle e de "orientação" do ser humano.⁶

A teoria sociológica interpretativa, por outro lado, rejeita a idéia de uma estrutura social monopolítica com características deterministas do comportamento individual, e dá ênfase à intenção, às opções e à liberdade que concorrem para a aprendizagem do significado dos objetos e das situações. Em lugar de uma visão determinista da sociedade, com relações "existentes", a sociologia interpretativa insiste numa visão de relações sociais "criadas" pelo homem ativo, capaz de escolher, interpretar e criar, e não apenas reagir passivamente.⁷

A premissa subjacente aos modelos sistêmico e funcionalista é o "consenso" como princípio fundamental da ordem social, dele se derivando parâmetros de "bem comum" e de "interesse público", que po-

6 SKINNER, B. F. *Beyond freedom and dignity*. New York, A.A. Knopf, 1971; e RATTNER, H. "Considerações sobre as tendências da futurologia contemporânea", *Revista de Administração de Empresas*, v. 13, nº 3, set. 1973.

7 BAILEY, J. *Social theory for planning*. London, Routledge & Kogan Paul, 1975, p. 88-104.

dem, por sua vez, funcionar como critérios para o planejador e o administrador público. Estabelecido, assim, um acordo sobre os objetivos mais importantes, passa-se à identificação tácita do consenso com eficiência e sistema democrático, em franca oposição ao conflito como premissa operacional, sendo que as duas premissas diferentes levam, forçosamente, a definições diferentes do que seja um "problema social".

Para um modelo funcionalista de análise e intervenção, pressupondo a harmonia de interesses e eliminando a ação espontânea e criativa dos indivíduos, os problemas são resolvidos por ajustamentos e acomodação, o que exige medidas burocráticas.

A abordagem interpretativa define como problema social a situação de determinados grupos em relação a outros e encara o recurso ao "interesse público" como instrumento de manipulação, em função dos interesses dos grupos dominantes. Portanto, as autoridades ou os detentores do poder, mais do que resolvem, "definem" o que é ou não é problema social, com a conseqüente alocação de recursos humanos, financeiros e materiais para as áreas e setores definidos como "problemáticos".

7. ALGUMAS IMPLICAÇÕES PARA A PESQUISA SOCIOLÓGICA, O PLANEJAMENTO E O DESENVOLVIMENTO DA COMUNIDADE

No elenco das técnicas de pesquisas sociológicas, o *survey* (levantamento) ocupa lugar de destaque pela preferência com que a ele recorrem os pesquisadores a serviço de planejamento. Por lidar com grande número de casos e empregar como sistema básico de inferência a análise multivariacional e outras técnicas quantitativas, o levantamento é considerado quase equivalente à experimentação nas ciências naturais. Todavia, à falta de hipóteses teoricamente fundamentadas, corre-se o perigo de obter resultados mais exatos do que significativos a menos que se suponha, também, que os fatos são "auto-explicativos".

Os usos e abusos do *survey* como técnica auxiliar no planejamento são freqüentes, especialmente quando realizados para confirmar ou negar hipóteses, previamente formuladas pelos planejadores e administradores, sobre "o que a população quer". Em vez de tentar saber se as pessoas valorizam seu meio ambiente e em que termos o fazem, o *survey* torna-se instrumento de promoção de objetivos e programas presumidos pelos planejadores como necessários e desejados.

Não se pretende com isto negar a utilidade do *survey*, contanto que se defina claramente sua função exploratória, de procurar *insights* e de estabelecer prioridades (que não são idênticas às necessidades da

burocracia). Apenas, é preciso expor e esclarecer previamente as premissas teóricas que o orientam, sob pena de ignorar ou encobrir as projeções ideológicas do sujeito-autor da pesquisa.

Nas duas últimas décadas, e em oposição ao planejamento burocrático-autoritário, surgiram tentativas baseadas na "participação" e no envolvimento das pessoas, antes passivas, na definição dos problemas do planejamento e na equação das soluções mais apropriadas.⁸

Face à crise do planejamento tradicional e à ameaça da programação de esquemas de "ação direta", como as invasões de áreas ou conjuntos habitacionais pelos favelados, apareceu primeiro o *advocacy-planning*, pouco eficaz, porém sustentado, durante algum tempo, por profissionais competentes e honestos, desejosos de melhorar a sorte dos menos afortunados nas aglomerações urbanas. A inocuidade da ação dos modernos *narodnikis*⁹ favoreceu a emergência de diversos esquemas de "participação", entre estes o "desenvolvimento de comunidade". Parecia uma resposta adequada à situação de impasse, despertando no público a impressão do interesse dos planejadores nos valores sociais de representação e participação, abrindo-lhe a possibilidade de concorrer na definição dos principais problemas e prioridades do planejamento.

Entretanto, a viabilidade de qualquer uma dessas técnicas de planejamento dependerá, basicamente, do contexto social, da relação de forças e de grupos de pressão em que for inserida. Em outras palavras, as coordenadas sócio-políticas podem tornar em técnica manipulativa o "desenvolvimento de comunidade", levando-o a defender os mesmos interesses e a apoiar os mesmos projetos do planejamento tecnoburocrático. Apenas, em vez de medidas impositivas, procurar-se-á "educar" o povo para as posições oficiais dos planejadores, baseadas em modelos de "consenso" e de cientificismo econômico-espacial.

Assim, o problema fundamental do planejamento urbano parece resumir-se na seguinte indagação: quem terá poder para definir quais sejam os problemas mais urgentes e, portanto, para decidir sobre a alocação e o controle dos recursos disponíveis?

Assim, à guisa de conclusão deste ensaio, somos levados a tecer algumas considerações sobre as relações de poder e sua relevância para o "desenvolvimento de comunidade".

8 GOODMAN, R. *After the planner*. New York, Simon & Schuster, 1971.

9 Partidários de Narodnaya Volya — o partido da "vontade do povo" na Rússia czarista, nos fins do século passado, que pregava a ida dos intelectuais às massas, a fim de despertá-las e ativá-las.

A noção de “comunidade” tem papel fundamental no planejamento, porque se baseia, por um lado, em modelo e filosofia de “consenso”, ou seja, uma visão do mundo e da sociedade como “deviam ser”, e, por outro lado, legitima um modelo paternalista do processo decisório.

Não é de estranhar, portanto, que as teorias da sociologia urbana tradicional valorizem os contatos primários e pintem uma imagem idealizada da comunidade rural, à semelhança do paraíso do qual fomos expulsos, pelo pecado da urbanização. Os planejadores, especialmente aqueles com formação em arquitetura e urbanismo, ciências sociais e serviço social, absorveram essas noções românticas, que passaram a servir de apoio às posições contrárias à urbanização e à sociedade urbana.¹⁰

A sociologia formal e clássica define e caracteriza a comunidade pelo tipo de relações sociais que ocorreriam em áreas pequenas, geograficamente limitadas. Nestas, os contatos sociais mais importantes são de alcance local; as pessoas compartilham das características e costumes sociais mais importantes, dos quais resultaria um consenso quanto aos objetivos e valores fundamentais — sentido da “solidariedade mecânica” de Durkheim — entre os membros do grupo. Ao nível teórico, o esquema é explicado pelos contatos primários, face-a-face, que levariam à amizade, coesão política e, eventualmente, ao consenso democrático. Ao nível empírico, procede-se da convicção de que a proximidade física de um certo número de pessoas, por exemplo, um conjunto de moradores numa mesma vila ou distrito, seria condição suficiente para criar a unidade social básica — a comunidade. Concretamente, a aplicação prática dessa visão consensual da comunidade leva à definição e delimitação da vizinhança como unidade básica do planejamento urbano, na crença de que a solidariedade social seria originária e genuína na pequena comunidade rural.

Também, a maior parte dos estudos sociológicos de comunidades, a partir dos parâmetros do modelo funcionalista, a elas se referem mais como unidades culturais, das quais são ignoradas as condições políticas de sua existência, incluindo as possibilidades de conflitos inter e intra-grupais.

Quais seriam, então, as implicações de uma visão mais realista da comunidade — um grupo unido por objetivos e aspirações comuns, em conflito com outros grupos — para o planejamento e o desenvolvimento da comunidade?

10 MUMFORD, L. *A cultura das cidades*. Belo Horizonte, MG, Editora Itatiaia, 1961. Especialmente o cap. 3, p. 152-233.

Partimos de um truísmo, porém não facilmente admitido pelos cultores do cientificismo, de que o planejamento, em suas mais variadas facetas, é um processo político, onde o fator determinante da definição dos "problemas" e da decisão sobre as "soluções" é a parcela do poder detida pelos respectivos grupos sociais. Em outras palavras, o uso do poder introduz um viés nas formulações "científicas", na racionalidade técnica e na neutralidade política do planejamento urbano, metropolitano e regional. Definindo *o que é e o que não é* problema para a administração pública, a distribuição diferencial do poder limita a gama das opções e, conseqüentemente, das decisões relevantes e praticáveis. Na ponderação real do peso do poder nas decisões referentes à alocação de recursos para solucionar os "problemas", mesmo num sistema formalmente democrático, é preciso convir que ao planejador cabe, na melhor das hipóteses, o papel de "corretor do possível", assim definido pelos que detêm o comando do processo político.

Aqui nos defrontamos com o problema fundamental da posição do planejador na teia das relações sociais e que volta à tona em todos os congressos e debates dessa categoria profissional. Por um lado, ele é solicitado e pressionado a reduzir burocraticamente a heterogeneidade e as diferenças de necessidades e aspirações da população urbana ou metropolitana, a fim de tornar mais eficaz a administração e de reforçar o controle social. Por outro lado, ele é comprometido por formação, filosofia e, às vezes, por convicção à base da experiência profissional, a conceder maior participação — em oposição ao gerencialismo burocrático — à população envolvida pelos planos e projetos.

Para escapar da situação conflitante e abrir caminhos para uma atuação mais significativa, os planejadores devem, como primeiro passo, rejeitar a ideologia antiurbana e, ao mesmo tempo, deixar de idealizar a pequena comunidade rural. A crença segundo a qual o rural seria a forma natural e sadia da vida, enquanto a cidade, artificial e degenerada, seria o viveiro de todos os vícios, leva os planejadores formados em urbanismo e ciências sociais e políticas a preocuparem-se, predominantemente, com a configuração física do espaço, baixa densidade populacional e, eventualmente, descentralização da estrutura produtiva.

Ao observador mais arguto não escapará, todavia, que a realidade nua e crua apresenta os mesmos problemas básicos nas áreas urbanas e rurais, ou seja, a manipulação das populações por organizações burocráticas onipotentes, as desigualdades gritantes e a falta de acesso a oportunidades de educação, de emprego melhor remunerado e a marginalização das posições de mando, nas respectivas sociedades.

Por motivos os mais variados, cuja discussão não cabe aqui, os planejadores preferem diagnosticar e discursar sobre a desorganização do espaço físico-geográfico: a favela, os bairros de pobreza, a situação calamitosa dos transportes, a falta de infra-estrutura de saneamento básico são os temas prediletos em todos os planos urbanísticos básicos, integrados, etc. Contudo, e mais uma vez, é a estrutura institucional — o mercado de trabalho, os salários, a distribuição da renda e os canais de informação e participação política — que não funciona e, portanto, devia merecer os cuidados e o interesse prioritário dos técnicos em planejamento e dos administradores públicos.

Em conclusão, ao tentarmos avaliar as potencialidades e limitações do “desenvolvimento de comunidade” como técnica de solução para os problemas das populações residentes nas cidades e no campo, convém lembrar o seguinte:

1. A experiência de satisfação e bem-estar social e individual na “comunidade” não precisa estar, necessariamente, relacionada com o padrão abstrato de qualidade de habitação ou do meio ambiente físico. O papel do fator espacial só pode ser compreendido à luz de seu significado na interação social dos grupos populacionais que, por sua vez, é determinada por valores sociais e culturais.
2. A intervenção planejada de “desenvolvimento de comunidade”, por melhor intencionada, quando não suficientemente lastrada em premissas teóricas depuradas da ideologia do “consenso”, pode levar à frustração e à auto-restrição das reivindicações participatórias, por ignorar as condições estruturais das desigualdades e desequilíbrios econômicos, sociais e políticos.
3. Finalmente, é preciso reexaminar criticamente as premissas da teoria política subjacente a certas técnicas de planejamento, inclusive o “desenvolvimento de comunidade”. Postular que o poder político esteja distribuído mais ou menos uniformemente, que não estaria, porém, sendo ativado por motivos de apatia, ignorância ou desinteresse de certas camadas da população, parece ingênuo e carente de comprovação empírica, embora tais argumentos sejam usados para justificar e legitimar o “desenvolvimento de comunidade”.

Importa reconhecer e admitir a heterogeneidade conflitiva de interesses e aspirações numa sociedade de classes, o que torna difícil, se não inviável, uma situação de “bem-estar comum” ou a satisfação das necessidades de *todos*.

Admitir que o resultado provável de qualquer intervenção dirigida no processo de mudança social — planejamento, desenvolvimento

de comunidade, etc. — será um jogo de soma zero, talvez seja doloroso e cause desconforto, pois tiraria do planejador e tecnocrata o manto da racionalidade científica e o véu da neutralidade política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- a) *Ciência — filosofia e método científicos*
- BENN, S.J. & MORTIMORE, G. W. (1976) — *Rationality and the social sciences*. London, Routledge & Kegan Paul.
- BLACKBURN, R. ed. (1972) — *Ideology in social science*. London, Fontana.
- BLOOR, D. (1976) — *Knowledge and the social imagery*. London, Routledge & Kegan Paul.
- BRAITHWAITE, R. B. (1960) — *Scientific explanation*. New York, Harper.
- BURTON, T. L. & CHERRY, G. E. (1970) — *Social research techniques for planners*. London, Allen & Unwin.
- CICOURCEL, A. V. (1973) — *Cognitive sociology*. Harmondworth, Penguin Book.
- HABERMAS, J. (1971) — *Knowledge and human interests*. Boston, Beacon Press.
- MOSER, C. A. (1967) — *Survey methods in social investigation*. London, Heinemann.
- NAGEL, E. (1961) — *The structure of science*. London, Routledge & Kegan Paul.
- POLANYI, M. (1938) — *The logic of liberty*. Chicago, University of Chicago Press.
- POPPER, K. R. (1959) — *The logic of scientific discovery*. London, Hutchinson.
- POPPER, K. R. — (1965) — *The poverty of historicism*. London, Routledge & Kegan Paul.
- (1969) — *Conjectures and refutations*. London, Routledge & Kegan Paul.
- RUDNER, R. S. (1966) — *Philosophy of social sciences*. New York, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- SELLTIZ, C. et alii (1965) — *Research methods in social relations*. New York, Holt, Rinehart & Winston.
- VON BERTALANFFY, L. (1967) — *General systems theory*. In: Demerath, N. J. & PATERSON, A. R., eds. *Systems, change and conflict*. New York, Free Press.
- b) *Teorias sociológicas*
- BENDIX, R. & LIPSET, S. M. (1967) — *Class, status and power*. London, Routledge.
- BERGER, P. L. & LUCKMANN, T. (1967) — *The social construction of reality*. London, Allen Lane.

- BRUYN, S. T. (1966) — *The human perspective in sociology*. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall.
- BUCKLEY, W. (1967) — *Sociology and modern systems theory*. Englewood Cliffs, New Jersey.
- CAREY, L. & MAPES, R. (1972) — *The sociology of planning*. London, Batsford.
- CASTELLS, M. (1969) — *Vers une théorie sociologique de la planification urbaine*. Sociologie du travail, 4. Paris.
- CHADWICK, G. F. (1971) — *A systems view of planning*. Oxford, Pergamon.
- COHEN, P. S. (1970) — *Teoria social moderna*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- COSER, L. A. (1956) — *The functions of social conflict*. London, Routledge.
- DAHRENDORF, R. (1971) — *Class and class conflict in industrial society*. Stanford California, Stanford University Press.
- DAVIS, K. (1959) — *The myth of functional analysis as a special method in sociology and anthropology*. American Sociological Review, 24.
- DURKHEIM, E. (1947) — *The division of labour in society*. Ill., The Free Press.
- GOULDNER, A. W. (1970) — *The coming crisis of western sociology*. New York, Equinox Book/Avon.
- HOOS, I. R. (1972) — *Systems analysis in public policy: a critique*. Berkeley, University of California Press.
- HORTON, J. (1970) — *Order and conflict theories of social problems as conflicting ideologies*. In: CURTIS, J. E. & PETRAS, J. W., eds. *The sociology of knowledge*. London, Duckworth.
- MERTON, R. K. (1964) — *Social theory and social structure*. Ill, The Free Press.
- MILLS, C. W. (1956) — *The power elite*. New York, Oxford University Press.
- MOORE, W. E. (1963) — *Social change*. New York, Prentice Hall.
- PARSONS, T. (1949) — *The structure of social action*. Ill., The Free Press.
- (1966) — *Societies, evolutionary and comparative perspectives*. New York, Prentice Hall.
- PINKER, R. (1971) — *Social theory and social policy*. London, Heinemann.
- RADCLIFFE-BROWN, A. R. (1952) — *Structure and function in primitive society*. Ill., The Free Press.
- REX, J. (1961) — *Key problems in sociological theory*. London, Routledge & Kegan Paul.
- SKLAIR, L. (1970) — *Sociology of progress*. London, Routledge & Kegan Paul.
- STRASSER, H. (1976) — *The normative structure of sociology*. London, Routledge & Kegan Paul.

- ZIOLKOWSKI, J. (1966) — *Sociological implications of urban planning*. In: U.P. In: Fisher, J. C., City and regional planning in Poland. Ithaca, Cornell.
- c) *Urbanização, planejamento e política urbana*
- ALTSHULER, A.A. (1969) — *The city planning process: a political analysis*. New York, Cornell University Press.
- BLAIR, T. (1973) — *The poverty of planning*. London, MacDonald.
- BLUMBERG, P. (1969) — *Industrial democracy: the sociology of participation*. New York, Schocken Books.
- BRESE, G. (1971) — *Urbanization in newly developing countries*. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall.
- BROADY, M. (1968) — *Planning for people: essays in the context of planning*. London, National Council of Social Service.
- CASTELLS, M. (1971) — *Problemas de investigación en sociología urbana*. Madrid, Siglo Veintiuno de España Editores.
- COLLINS, J. F. (1968) — *Technology for the urban crisis*. Technology Review, July-Aug. MIT Cambridge, Mass.
- DAVIDOFF, P. (1965) — *Advocacy and pluralism in planning*. American Institute of Planners Journal, Nov.
- FALUDI, A., ed. (1973) — *A reader in planning theory*. Oxford, Pergamon.
- FRIEDEN, B. J. & MORRIS, R. (1968) — *Urban planning and social policy*. New York, Basic Books Inc.
- GANS, H. J. (1972) — *More equality*. New York, Pantheon Books, Random House.
- GRABOW, S. J. & HASKIN, A. (1973) — *Foundations for a radical concept of planning*. Journal of the American Institute of Planners, 39.
- GREER, S. (1972) — *The urban view: life and politics in metropolitan America*. New York, Oxford University Press.
- HAUSER, P. M., org. (1961) — *Urbanization in Latin America*. Paris, UNESCO.
- JAY, L. J. (1967) — *Scientific method in planning*. Journal of the Town Planning Institute, 53. London.
- LAMPARD, E.E. (s.d.) — *The history of cities in the economically advanced areas*. Economic Development and Cultural Change, 3, 2.
- MCGEE, T. G. (1971) — *The urbanizations process in the third world*. London, G. BELL & SONS.
- MCKENZIE, R. D. (1933) — *The metropolitan community*. New York.
- MCLOUGHLIN, J. B. (1969) — *Urban and regional planning: a system approach*. London, Faber.
- MUMFORD, L. (1968) — *The urban prospect*. New York, A Harvest Book, Harcourt, Brace & World.
- MOYNIHAN, D. P. (1969) — *Maximum feasible misunderstanding: community action in the war on poverty*. New York, The Free Press.

- PAHL, R. E., ed. (1968) — *Readings in urban sociology*. Oxford, Pergamon.
- PAHL, R. E. (1970) — *Whose city?* London, Longmans.
- *et alii* (1967) — *The city*. Chicago, University of Chicago Press.
- PEATTIE, L. (1968) — *Reflections on advocacy planning*. Journal of the American Institute of Planners, 34.
- READE, E. (1968) — *Community and the rural-urban continuum*. Journal of the Town Planning Institute, 54: 426-429.
- REIN, M. (1969) — *Social planning: a search for legitimacy*. Journal of the American Institute for Planners, 35: 233-244.
- RUBINGTON, E. & WEINBERG, M.S. (1973) — *The solution of social problems*. London, Oxford University Press.
- SANTOS, M. (1971) — *Le niveau fonctionnel des villes des pays sous-développés*. In: *Les villes du Tiers Monde*. Paris, Edit. Genin.
- SCHNORE, L. & FACIN, G., org. (1967) — *Urban research and policy planning*. Beverly Hills, Calif., Sage. Publication.
- WEBBER, M.M. (1963) — *Comprehensive planning and social responsibility*. American Institute of Planners Journal, Nov.
- WEDDERBURN, D., ed. (1973) — *Poverty inequality and class structure*. Cambridge, Cambridge University Press.
- WILSON, E. (1963) — *Planning and politics: citizen participation in urban renewal*. American Institute of Planners Journal, 29(4), Nov.
- WIRTH, L. (1968) — *Urbanism as a way of life*. In: FAVA, S. L. *Urbanism in a world perspective*. New York, Thomas Y. Crowell.

RESUMO

Este trabalho pretende examinar criticamente o "interesse público" alegado como valor e parâmetro do planejamento e, concomitantemente, analisar alguns dos modelos teóricos sociológicos que fundamentam e orientam a atuação dos planejadores e dos técnicos nos diferentes setores da administração urbana.

A relevância de tal abordagem, numa época em que os cientistas sociais se tornam cada vez mais receptivos a demandas por pesquisas aplicadas e ansiosos por trabalhar com problemas que sejam de implicações práticas imediatas, é mais do que evidente: se, por um lado, princípios científicos solidamente estabelecidos são considerados condição necessária, porém não suficiente para uma ação inteligente e eficaz do poder público, por outro lado é necessário examinar os pressupostos teóricos declarados ou subjacentes desse conhecimento científico. A alegação de sua neutralidade e isenção subjetiva ou política não é facilmente sustentada à luz de uma análise crítica das motivações e efeitos da interação social, da qual a atividade científico-técnica representa apenas um de seus variados aspectos. Na vida social, no

caldeirão das idéias, aspirações e interesses individuais e grupais, simplesmente inexistem objetivos neutros, livres de juízos de valor e "apolíticos". Ao contrário, a seleção dos problemas a serem atacados e resolvidos pela ação do poder público, bem como os próprios conceitos pelos quais definimos o problema e o inserimos em determinada realidade — objeto dos planos e programas de ação — são todos carregados de valores e, portanto, abertos ao subjetivismo e à "irracionalidade" das ideologias.

SUMMARY

This article intends to examine critically the "public interest" alleged as value and parameter of planning, and concomitantly to analyse a few of the sociological theoretical models that found and orientate the action of planners and technicians in the different sectors of the urban administration.

The importance of this approach, at an age when social scientists become more and more receptive to demands for applied researches, and anxious about working with problems having immediate practical implications, is more than evident: if, on the one hand, solidly established scientific principles are considered as a necessary condition, but not sufficient to an intelligent and efficacious action of the public power, on the other hand it is necessary to examine the theoretical presuppositions, manifest or subjacent, of this scientific knowledge. The allegation of its neutrality and subjective or political exemption is not easily sustained in the light of a critical analysis of the motivations and effects of the social interaction, of which the technical-scientific activity represents but one of its different aspects. In social life, in the caldron of ideas, individual or group aspirations and interests, neutral objectives, "apolitical" and free from judgments of value, simply do not exist. On the contrary, the selection of the problems to be faced and solved by the action of the public power, as well as the concepts themselves through which we define the problem and insert it in a given reality — which is object of the programs of action — are filled with values and, therefore, open to subjectivism and to the "irrationality" of ideologies.

RÉSUMÉ

Ce travail prétend à examiner critiquement l'"intérêt publique" allégué comme valeur et paramètre de planification et, en même temps, à analyser quelques modèles théoriques sociologiques qui fondent et orientent l'action des

planificateurs et des techniciens dans les différents secteurs de l'administration urbaine.

L'importance d'une telle approche, dans une époque où les spécialistes en sciences sociales deviennent de plus en plus enclins à accepter des demandes de recherches appliquées et anxieux pour travailler avec des problèmes contenant des implications pratiques immédiates, c'est particulièrement évidente: si, d'une part, des principes scientifiques solidement établis sont considérés comme condition nécessaire, mais pas suffisante, pour une action intelligente et efficace du pouvoir public, d'autre part il faut examiner les présuppositions théoriques déclarées ou subjacentes de cette connaissance scientifique. L'allégation de sa neutralité et exemption subjective ou politique n'est pas facilement soutenable en face d'une analyse critique des motivations et effets de l'interaction sociale, dont l'activité scientifique-technique ne représente qu'un des ses divers aspects. Dans la vie sociale, dans le chaudron d'idées, d'aspirations et d'intérêts individuels et des groupes, simplement il n'y a pas d'objectifs neutres, libres de jugements de valeur et "apolitiques". Au contraire, la sélection des problèmes qui doivent être affrontés et résolus par l'action du pouvoir public, comme les concepts mêmes par lesquels nous définissons le problème et l'insérons dans une certaine réalité — objet des plans et des programmes d'action — sont chargés de valeurs et, par conséquent, ouverts au subjectivisme et à l'"irrationalité" des idéologies.

